

# Memur Disiplin Hukukunun Niteliği ve İlkeleri \*

*Onur Karahanoğulları \*\**

Disiplin suçlarının niteliği tartışmalıdır. Tartışmanın önemi, varılacak sonucun disiplin suçlarına ceza ve muhakeme hukukunun temel ilkelerinin uygulanıp uygulanamayacağını belirleyecek olmasıdır. Hukukun evrimi içinde oluşan, insan haklarının ve hukuk devletinin korunmasının araçları olan bu ilkelerin disiplin suçları için uygulanırılığının *mutatis mutandis* sınırlaması çerçevesinde tartışılması doğal bir gerekliliktir.

Bu çalışmada ilk olarak, disiplin suç ve cezalarının niteliği kısaca ele alınmaya çalışılacak; ikinci olarak da disiplin suç ve cezalarında kanunilik ilkesinin geçerliliği değerlendirilecektir. Daha sonra disiplin suçlarında fikri içtima, disiplin soruşturmasının ceza muhakemesiyle ilişkisi ve ülkemizde benimsenen “bağımsızlık” kuralının doğurduğu sakıncalar, disiplin cezalarında savunma hakkı, affın disiplin cezalarına etkisi, disiplin suçlarında zamanaşımı, disiplin suçlarında tekerrür ve hafifletici neden, disiplin cezalarına itiraz ve aleyhe düzeltme yasağı konuları açıklanmaya çalışılacaktır.

Konunun incelenmesinde, askeri disiplin sistemi kapsam dışı bırakılmış; yalnızca Devlet Memurları Kanunu esas alınmıştır. Farklılıkları oranında, öğretim elemanları, emniyet mensupları, milli eğitim çalışanları disiplin mevzuatlarına değinilmeye çalışılmıştır. Ayrıca, farklı hukuk sistemlerinin sentezini sağlayan Avrupa ortak hukuk mekanı Avrupa Birliği’nin, personeline ilişkin disiplin düzenlemelerine de, farklılıkları oranında atıf yapılmıştır.

---

\*Belediyeler’de görev yapan memurların, hukuki statüleri genel olarak Devlet Memurları Kanunu’na tabidir. 1580 sayılı Belediye Kanunu’nun kurduğu ilk sistemde yer alan “belediye memuru” kategorisi artık geçerli değildir. Bu nedenle, disiplin suçlarının niteliğini ve disiplin hukukunun ilkelerini ele alan çalışmanın belediye memurları disiplin uygulamasında da aydınlatıcı olabileceğini düşünüyoruz. Çalışmada bir disiplin soruşturmasının nasıl yapılabileceği ve süreci anlatılmayacak, disiplin hukukunun genel yapısı ele alınacaktır. Bu sayede, konuya ilişkin yazılarda sıklıkla rastlanılan “disiplin soruşturması klavuzu” niteliğine dönüşme riskinden bir ölçüde uzaklaşmıştır.

\*\* Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi İdare Hukuku Araştırma Görevlisi.

## Disiplin Suç ve Cezalarının Niteliği

Devlet Memurları Kanunu'nun 124. maddesinin son fıkrasında disiplin cezası tanımlanmıştır. Buna göre disiplin cezası, “kamu hizmetlerinin gereği gibi yürütülmesini sağlamak amacı ile kanunların, tüzüklerin ve yönetmeliklerin Devlet memuru olarak emrettiği ödevleri yurt içinde veya dışında yerine getirmeyenlere, uyulmasını zorunlu kıldığı hususları yapmayanlara, yasakladığı işleri yapanlara ...” verilecek uyarı, kınama, aylıktan kesme, kademe ilerlemesinin durdurulması, devlet memurluğundan çıkarma gibi cezalardır.<sup>1</sup>

Disiplin cezası ile korunan hukuki değer ve menfaat, kamu hizmetlerinin gereği gibi yürütülmesiyle sağlanacak toplumsal değer ve menfaattir. Öğretide de disiplin cezasının cezadan farkını koymak için korunan değer yönüne vurgu yapılmaktadır. “Disiplin suçu, bir kamu hizmeti düzenini bozan eylemdir. Genel toplum düzenini sağlayan ceza kuralları kamu hizmeti düzenini korumaya yetmez. Kamu hizmetinin aksamadan işlemesini sağlayacak ayrı kurallar gereklidir. Disiplin ceza hukuku da bu kuralları koyar, hizmet suçlarını ve cezalarını belirler.”<sup>2</sup>

Disiplin suçlarında, hukuki konunun (hukukça korunan değer ve menfaat) farklılığına karşın yaptırımın “cezaî” niteliği açıktır.<sup>3</sup> Disiplin hukukunda da,

<sup>1</sup> Tanımda disiplin suçunun manevi unsuruna ilişkin bir açıklama olmadığı gibi, maddede sayılan suç tiplerinde de manevi unsur açık değildir. Kimi suçlar için kasıt arandığı açıkça belirtilmiştir (örneğin, m. 125/D, n “verilen görev ve emirleri kasten yapmamak”). Ancak, bunların da özenle kullanılmadığı ve teknik olarak kası ifade etmediği anlaşılmaktadır. Yasada açıkça taksirli biçimi belirtilmedikçe sayılan tüm suç tiplerinin ancak kasıtlı bir davranışla ihlal edilebileceği açıktır. Avrupa Birliği Personel Tüzüğünde, manevi unsur disiplin cezalarının tanımında yer almaktadır. Tüzüğün 86. maddesinin 1. fıkrasına göre, “bir memurun veya eski bir memurun, bu Tüzükte belirtilen yükümlülükleri kasten veya ihmalen yerine getirmemesi durumunda disiplin sorumluluğu doğar” **Personel Tüzüğü**, (m. 86), “Regulation No 31 (EEC), 11 (EAEC), laying down the Staff Regulations and the Conditions of Other Servants of the European Economic Community and the European Atomic Energy Community”, **Official Journal**, Special Edition (1959-1962), s.154.

<sup>2</sup> Turhan Tufan Yüce, “Ceza Hukuku İlkelerinin Disiplin Ceza Hukukunda Geçerliliği Sorunu ve Danıştay Kararlarının Bu Açıdan Tahlili”, **Danıştay Dergisi**, Yıl 24, Sayı 88, 1994, s. 5; Dönmezer-Erman’a göre, disiplin suçunun bu kısmılığı nitelik olarak onu suçtan ayırır: “(...) genel sosyal düzeni tenkil yolu ile korumak maksadı ile müeyyidelendirilen fiiller suçtur; kısmi bir düzeni korumak maksadı ile müeyyide altına alınan fiiller, disiplin cezasını gerektiren hareketlerdir.”, Sulhi Dönmezer-Sahir Erman, **Nazari ve Tatbiki Ceza Hukuku Cilt I**, Yedinci Bası, İÜHF Yayınları, No. 2592, İstanbul, 1979, s. 384.

<sup>3</sup> Dönmezer-Erman’a göre, disiplin yaptırımları, “cezaya benzemekte, kişi hukuku bakımından, tıpkı cezalar gibi bazı yoksunluklar gerektir” mekle birlikte cezalardan farklıdır. “(...) suçun karşılığı olan ceza, daima korkutucu nitelik gösterir; disiplin cezası ise, ihtar, tevbih, maaş kesme, sınıf indirme gibi uslandırıcı veya meslekten çıkarma gibi tasfiye edici bir disiplin yetkisine dayanır ve disiplin yetkisini haiz olan olan gruba mensubiyet bakımından bir takım yoksunluklar doğurur; bu bakımdan cezalar kişinin bütün sosyal hayatına etki yaptıkları halde... disiplin müeyyideleri yalnızca belirli bir teşekküle oranla etki yapar ...”. Dönmezer-Erman, **a.g.k.**, s. 388-9. Para cezasının korkutuculuğu kabul edilirken, aylıktan kesme cezasının korkutuculuğunu kabul etmemenin ölçütü nedir? Memuriyetten çıkarma cezasının kişinin tüm sosyal hayatını etkilemeyeceği hangi gerekçelerle kabul edilebilir? Kanımca korkutuculuk, devletin, bireyler tarafından karşı konulması imkansız yaptırım gücüyle, bireyleri, müeyyide olarak niteliği bir uygulamaya iradeleri dışında tabi tutmasıdır. Bu nitelikler disiplin cezasında bulunmaktadır.

devlet tarafından örgütlenen kamu hizmeti düzeninin korunması için, yapma veya yapmama biçiminde beliren kuralların ihlalinin izleyen bir hukuki sonuç, “bir kötülük tehdidi”,<sup>4</sup> yani ceza mevcuttur. Disiplin suçlarındaki “kötülük tehdidi” kamu görevlisinin mali haklarına, mesleki statüsüne ilişkindir.<sup>5</sup> Disiplin hukuku, kamu hizmeti düzenini korumaya yönelik davranış kuralları ve bunların ihlalinin izleyen hukuki sonuçları düzenlemesi nedeniyle geniş anlamda ceza hukuku içinde değerlendirilebilir.<sup>6</sup> Böyle bir değerlendirmenin doğal sonucu, ceza hukukunun genel ilkelerinin disiplin hukukunda da uygulanabilmesinin kabulüdür.

Hukuki konunun yanısıra, disiplin cezalarıyla, klasik cezalar arasındaki en önemli fark, ihlal edici fiil gerçekleşikten sonra müeyyidenin faile ulaşması için izlenen yöntemin farklılığıdır. Ceza muhakemesinden farklı olarak, disiplin cezaları, bağımsız yargılama makamlarınca, tam muhakeme süreci sonucunda verilmemektedir. Disiplin cezası vermeye yetkili makamlar, idari makamlardır. Ceza verilmesine karşın muhakeme yöntemi izlenmemektedir. Bu özellik Canelutti’ye göre, disiplin suçları ile suçlar arasındaki tek farktır. “Bu kabil fiiler arasında ancak müeyyidenin uygulanması bakımından fark vardır. Şayet bir müeyyide ceza usulü hukukunun öngördüğü esaslar içinde uygulanıyorsa, bu müeyyideyi gerektiren fiil suçtur; buna karşılık bir müeyyide muhakeme hukukun dışında kalan usullerle ve daha yerinde olarak inzibati yoldan giderek uygulanabiliyorsa fiil disiplin cezasını gerektiren bir harekettir.”<sup>7</sup>

Anayasa Mahkemesi, disiplin cezalarının idari işlemler olmadığına karar vermiştir:

“Disiplin cezalarına ait kararlar idari işlem ve eylemlerden ayrı tasarruflardır. Bu nedenle disiplin kararları hakkında yargı yoluna başvurulması konusu Anayasa’nın 114. maddesi (idari işlemlere karşı yargı yolu) ile ilgili değildir. Disiplin cezalarına

<sup>4</sup> Nevzat Toroslu, **Ceza Hukuku**, Savaş Yayınları, Ankara, 1990, s. 12.

<sup>5</sup> Disiplin cezasının, cezadan farkını kanıtlamak için ceza sonuçların “ilgilinin temel hak ve hürriyetleri üzerinde değil, çalıştığı kurumla bunlar arasındaki münasebetlerde kendini göster(mesi)” özellik olarak vurgulanmaktadır (Bkz. Esin Örcü, “Disiplin Cezaları ve 567 sayılı Devlet Memurları Kanunu Sistemi”, **İHFM**, Cilt XXXII, 1967, s. 796). Bu saptamaya katılmak mümkün değildir. Zira, önemli olan ceza olarak öngörülen sonucun hangi alanda gerçekleştiği değil, suç oluşturan fiili izleyen bir “kötülük tehdidi”nin varlığıdır. Nitekim, Örcü, adı geçen makalesinin ilerleyen sayfalarında, bizde disiplin cezalarının yapıcı ve düzeltici niteliğinden ziyade bastırıcı ve cezalandırıcı niteliğine ağırlık verildiği için nitelik olarak ceza-disiplin cezası ayırımına gitmenin mümkün olmadığını belirtmektedir (A.k., s. 802). Ayrıca, disiplin cezalarının ilgilinin temel hak ve hürriyetleri üzerinde de etki yapmaktadır. Disiplin cezaları bağlamında, Anayasa’nın kamu hizmetine girme hakkına ilişkin 70. maddesinin, adil ücret elde etme hakkını düzenleyen 55. maddesinin sözkonusu olduğu açıktır. Yapılan saptamadaki motif, devletle kamu görevlisi arasındaki ilişkiyi, devletin ihmeline dayanan tek yanlı bir ilişki olarak kabul etmektir.

<sup>6</sup> Nevzat Toroslu tarafından, klasik ceza hukukunu da kapsayacak şekilde varlık ve menfaatlerin “cezaî sonuçlar”la korunduğu alanları da kapsamak üzere “cezalandırıcı hukuk” terimi önerilmekte, disiplin suç ve cezalarının da bu genel kavram içinde değerlendirilebileceği belirtilmektedir.

<sup>7</sup> Aktaran, Dönmezer-Erman, **a.g.k.**, s. 384

karşı yargı yoluna başvurulması hakkında Anayasa’da memur teminatı başlığında ayrıca kural vardır (m. 188).<sup>8</sup>

Aşağıda disiplin cezalarında kanunilik ilkesi başlığında aktarılacağı gibi, Anayasa Mahkemesi disiplin cezalarını, nitelik olarak klasik cezalara benzetmekte veya onlarla aynı kabul etmektedir. Ancak Anayasa Mahkemesi, Askeri Ceza Kanunu’nda yer alan mahkeme kararı olmaksızın amir tarafından kısa süreli hapis cezası verilmesi hükmünü, askeri disiplinin önemine ve disiplin cezalarının farklılığına vurgu yaparak anayasaya aykırı görmemiştir:

“(…) Disiplin amirlerinin hapis cezası verme yetkileri üzerinde de durulması gerekir. Bunlar hiçbir zaman ceza hukuku anlamında özgürlüğü kısıtlayan ceza niteliği taşımayan, disiplini koruma ve bozulan disiplini sağlama önlemlerinden ibaret olup, disiplin amirlerinin kullandığı yetki bir yargı yetkisi değildir.”<sup>9</sup>

Avrupa İnsan Hakları Divanı, disiplin cezalarının, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin “adil yargılama” hakkına ilişkin 6. maddesi kapsamına girmediğine karar vermiştir. 6. maddeye göre, “her şahıs gerek medeni hak ve vecibeleriyle ilgili nizalar gerek cezai sahada kendisine karşı serdedilen bir isnadın esası hakkında karar verecek olan kanuni müstakil ve tarafsız bir mahkeme tarafından davasının makul bir süre içinde hakkaniyete uygun ve aleni surette dinlenmesini istemek hakkına haizdir.” Divan, disiplin cezalarının bu maddedeki “cezaî saha”da yer almadığına karar vermiştir.<sup>10</sup>

Disiplin suçlarının bir niteliği de, “özgü (mahsus) suç” olmasıdır. Disiplin suçları yalnız “kamu görevlisi” statüsünde olan kişiler tarafından işlenebilir.<sup>11</sup> Kamu hizmeti örgütlenmesinin düzenini bozan kişinin kamu görevlisi olmaması durumunda bu kişinin disiplin soruşturmasına tabi tutulması mümkün değildir.

Kamu görevinden ayrılan kişiye, görevi sırasında işlediği disiplin suçundan ötürü disiplin cezası verilip verilemeyeceği konusunda mevzuatta bir açıklık yoktur. Danıştay bunun mümkün olduğuna karar vermiştir:

<sup>8</sup> E.1963/114, K.1963/190, k.t. 4.11.1963, **Anayasa Yargısı (föyvolan)**, Cilt 2, s. 147/4.

<sup>9</sup> E.1963/132, K.1966/29, k.t. 28.6.1966, **Anayasa Yargısı (föyvolan)**, Cilt 2, s. 171/4.

<sup>10</sup> Ayrıca Divan, sözleşmecî devletlerin cezaları niteleme konusunda serbest olduklarına ancak bu nitelemenin 6. maddenin uygulanıp uygulanamayacağını belirleyeceğinden, sözkonusu cezanın niteliğini sözleşme çerçevesinde değerlendirme yetkisinin kendisinde olduğuna karar vermiştir. Buna göre, iç hukukta disiplin cezası olarak nitelense de hürriyeti bağlayıcı bir disiplin cezası (bunda da sürenin uzunluğuna ve cezanın ağırlığına bakılır) ceza hukuku alanına girer. Avrupa İnsan Hakları Divanı, **Engel Kararı**, 8 Haziran 1976, Seri A-22, s. 26-32.

<sup>11</sup> Onar, bu özelliği disiplin suçu ile suç arasındaki temel farklardan biri olarak değerlendirmektedir: “Ceza kanunları memur olsun olmasın ülkenin üzerinde yaşayan her fert hakkında tatbik edilir. Her ne kadar yalnız memurlar tarafından işlenebileceği kabul edilen bazı suçlar varsa da bunlar da gene memuriyet mesleği bakımından değil, cemiyetin içtimai nizamı ve içtimai adalet bakımından suç sayılmışlardır ve bu suçlara iştirak eden ferdler de aynı suretle cezalara uğrarlar.” (Sıddık Sami Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, Cilt II, Üçüncü Bası, İstanbul, Hak Kitabevi, 1966, s. 1189).

“(...) 657 sayılı kanunun 92 ve 93. maddeleriyle memurluktan çekilenlerin ve emeklilerin yeniden hizmete alınmalarına imkan verilmiştir. (...) Bu durumda bir memurun memuriyet statüsü devam ederken bir disiplin suçu işlemesi halinde, bu suçla ilgili belgelerin sicil dosyasında bulunması gereklidir. Zira, suç, memur iken işlenmiştir, soruşturma sırasında herhangi bir nedenle o kişinin memuriyetten ayrılması, suçu işlediği andaki illiyet rabitasını ortadan kaldırmayacağı gibi, artık o kişinin memuriyet sıfatı kalmayacağı gerekçesiyle, her suça işlendiği andaki fiili ve hukuki durumu, yürürlükte bulunan mevzuat hükümleri çerçevesinde ceza verilmesi gerektiği yolundaki hukuk kuralının uygulanmasını da önleyemez.

Öte yandan, memuriyetten ayrılan kişinin, memur iken işlediği suçtan dolayı gerek savunmasının alınması gerekse itiraz hakkını kullanması, hizmet gördüğü zamana ilişkin olduğundan, artık memuriyet sıfatı kalmamıştır, şeklinde bir düşünceyle ortadan kaldırılamaz.

Verilen disiplin cezasının uygulanmasına gelince; cezanın niteliğine göre uygulanma olanağı varsa ise uygulanır, fiilen olanağı yok ise karar, o kişinin sicil dosyasında muhafaza edilir. Kaldı ki, 657 sayılı yasanın 92 ve 93. maddelerinden istifade ederek yeniden memuriyete giren kişi hakkında böyle bir durum var ise, uygulama da o zaman mümkün olabilecektir.”<sup>12</sup>

Avrupa Birliği Personel Tüzüğünde, görevden ayrılmış olan personele de disiplin cezası verilebileceği düzenlenmiştir. Görevden ayrılmış personele verilecek disiplin cezası, emeklilik aylığının tamamen veya kısmen, sürekli veya süreli olarak kesilmesidir. Bu cezanın verilebilmesi için verilecek cezanın diğer personeli etkilememesi gerekir.<sup>13</sup>

### Disiplin Suçları-Cezaları ve Kanunilik İlkesi

Devlet memurlarının disiplin cezaları, genel olarak Devlet Memurları Kanunu’nda düzenlenmiştir. Özel alanlara ilişkin disiplin hükümleri özel kanunlarda bulunmakta, kimi kanunlar da doğrudan Devlet Memurları Kanunu’na yollama yapmaktadır.

İlk ve Orta Dereceli Muallimlerin Terfi ve Tecziyeleri Hakkında Kanun disiplin suç ve cezalarını düzenlemiştir. Emniyet Teşkilatı Kanunu’nda disiplin cezaları belirtilmekte, disiplin suçlarının saptanması tüzüğe bırakılmaktadır. Emniyet Örgütü Disiplin Tüzüğü çıkarılmıştır. Yükseköğretim Kanunu’nun 53. maddesine göre, “öğretim elemanları, memur ve diğer personelin disiplin işlemleri, disiplin amirlerinin yetkileri, devlet memurlarına uygulanan usul ve esaslara göre Yükseköğretim Kurulunca düzenlenir.” Bu yetkiye dayanılarak “Yükseköğretim Kurumları Yönetici, Öğretim Elemanı ve Memurları Disiplin Yönet-

<sup>12</sup> Danıştay 3. Daire, E. 1977/47, K. 1977/12, k.t. 27.1.1977, Aktaran İbrahim Pınar, **Memur Suçlarında Soruşturma Usulü**, Ankara, Seçkin Yayınevi, 1997, s. 991-992.

<sup>13</sup> Avrupa Birliği Personel Tüzüğü, (m. 86), **Official Journal**, Special Edition (1959-1962), s. 154.

meliği” çıkarılmıştır.<sup>14</sup> Bu yönetmelikte, Devlet Memurları Kanunu’nda yer alan, uyarma, kınama, aylıktan kesme, kademe ilerlemesinin durdurulması, meslekten çıkarma cezalarına ek olarak “yönetim görevinden ayırma” ve “görevinden çekilmiş sayma” cezaları da yer almıştır. Bunlardan ilki yeni bir tipken, ikincisi Devlet Memurları Kanunu’nun 94. maddesinde disiplin cezası niteliği taşımadan “memurluğun sona ermesi” başlığı altında düzenlenmiştir. 1580 sayılı Belediye Kanunu’nun 103. maddesi, belediye personelinin disiplin suç ve cezalarının çıkarılacak tüzükle belirleneceğini öngörmüştür. Çıkarılan Belediye Memurları Tüzüğü’nde, Devlet Memurları Kanunu’nda yer almayan cezalar da düzenlenmiştir.

Devlet Memurları Kanunu’nun 125. maddesi, disiplin suç ve cezalarını saymış ve sonndan bir önceki fıkrasıyla “özel kanunların disiplin suçları ve cezalarına ilişkin hükümleri saklıdır” kuralını getirmiştir. Açıkça “kanun”dan bahsetmektedir. Bu nedenle yönetmelik ve tüzüklerle konulan Devlet Memurları Kanunu’ndan farklı cezaların geçerliliği tartışmalıdır.

Disiplin cezaları için “kanunilik ilkesinin” geçerli olup olmadığı tartışmalıdır. Öğretide genel görüş, idari yönünün ağır basması nedeniyle, disiplin cezalarına kanunilik ilkesinin uygulanamayacağıdır. Yüce, bu ilkenin disiplin hukukunda da geçerli olması gerektiğini, ancak, disiplin hukukunda suç kalıplarının zorunlu olarak ceza hukukundakine oranla daha genel ve esnek olacağını savunmaktadır.<sup>15</sup> Özücü, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile disiplin suç ve cezalarında kanunilik ilkesinin benimsendiğini, “amirin hangi cezanın uygulanacağına 657 sayılı kanunda daha geniş seçme imkanı ile karar verebiliyorsa da ceza yaratma hakkına kanun yapıcıdan başkasının yetkili” olmadığını belirtmektedir.<sup>16</sup>

Danıştay, İş ve İşçi Bulma Kurumu Yönetmeliğinin uyarma cezasına ilişkin 132. maddesini, Resmi Gazete’de yayımlanmadığı gerekçesiyle iptal eden kararını onaylamış; karara karşıoy yazan üye, yönetmelik veya herhangi bir kural olmasa da, idarenin disiplin cezası verebileceğini savunmuştur:

“Diğer yandan idarelerin bir disiplin cezası verebilmesi için bu konuda yürürlükte bir yönetmelik bulunması gereksinimi de doğru değildir. Disiplin cezası verilebilmesi genel cezaların aksine, herhangi bir kural bulunmasına bağlı değildir. Önceden belirlenmiş bir kural varsa, idarelerin buna uymak zorunlulukları bulunmakta ise de; böyle bir kuralın olmaması halinde idarelerin duruma göre disiplin cezası takdir etme yetkileri doğal karşılanmalıdır. Çünkü disiplin cezası yetkisi kamu hizmeti yapan idarenin

<sup>14</sup> Resmi Gazete, 21.8.1982/17789.

<sup>15</sup> Yüce, a.g.k., s. 9.

<sup>16</sup> Esin Özücü, a.g.k., s. 801.

bu hizmeti engelleyenlere karşı sahip olduğu, yönetmek ve kamu hizmeti yapmak yetkisinin doğal ve ayrılmaz bir parçasıdır.”<sup>17</sup>

Anayasa Mahkemesi, 22 Ocak 1990 tarih ve 399 sayılı “Kamu İktisadi Teşebbüsleri Personel Rejiminin Düzenlenmesi ve 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararneme”nin (KHK) cezalara ilişkin hükümlerini Anayasa’nın 38. maddesindeki KHK ile düzenlenemeyecek konular arasında yer aldığı gerekçesiyle iptal etmiştir. Kararda, disiplin suç ve cezaları da 38. madde kapsamında değerlendirilmiştir:

“KİT’lerde ve bağlı ortaklıklarda çalıştırılacaklara verilecek disiplin cezaları, disiplin cezası niteliğinde sözleşmenin feshine neden olacak eylemler, disipline ilişkin diğer düzenlemeler KHK’nin 44., 45., 46., 47., 48., 49. ve 50. maddelerinde yer almaktadır.

Burada öncelikle çözümlenmesi gereken konu disiplin suç ve cezalarının Anayasa’nın 38. maddesinde yer alan suç ve cezalar kapsamında olup olmadığıdır. Genel olarak disiplin cezaları kamu görevi ile ilgili bir ceza türü olarak benimsenmektedir. Anayasa’nın 38. maddesinde idari ve adli cezalar arasında bir ayrım yapılmamış, ayrıca ceza yerine geçen güvenlik önlemleri de madde kapsamına alınmıştır. Buna göre, disiplin cezaları Anayasa’nın 38. maddesi kapsamındadır. (...) Anayasa’nın ‘Suç ve Cezalara İlişkin Esaslar’ başlıklı 38. maddesi, İkinci Kısımın İkinci Bölümünde yer almaktadır. Bu bölümde yer alan haklar ve ödevler Anayasa’nın 91. maddesi uyarınca KHK ile düzenlenemeyecek konular arasına girmektedir. Bu yüzden KHK’nin disiplin cezaları ile ilgili hususları düzenleyen 44., 45., 46., 47., 48., 49. ve 50. maddeleri Anayasa’nın 91. maddesine aykırıdır.”<sup>18</sup>

Anayasa Mahkemesi 7.5.1987 tarih ve 3359 sayılı Sağlık Hizmetleri Temel Kanunu’nun, hizmet içi eğitim programlarına uymayan ve bu programlarda başarısız olmayan sağlık personeline Bakanlıkça geçici veya daimi meslekten uzaklaştırma cezası verilmesini düzenleyen 3. maddesinin “h” bendini cezalardan hangisinin hangi durumlarda verileceğini belirtmeyip yönetime çok geniş takdir yetkisi vererek “ceza ve ceza yerine geçen güvenlik tedbiri ancak kanunla konulur” diyen Anayasa’nın 38. maddesine aykırı olduğu gerekçesiyle iptal etmiştir. Kararda disiplin cezaları kanunilik ilkesi ilişkisini açıklayıcı gerekçeler mevcuttur.

“Yönetim, yasal belirleme ve dayanak olmadan herhangi bir davranışın yaptırım gerektirdiğini takdir edip kendi yetkisiyle bu konuda kural koyamaz. Yönetimsel yaptırımlar, yönetimin karar ve işlemlerinin denetimi en zorunlu olanlarındandır. Suç ve cezalar anayasaya uygun olarak yasayla konulabilir. Yönetim kendiliğinden suç ve ceza

<sup>17</sup> Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu, E. 1989/496, K. 1990/176, **Danıştay Dergisi**, Yıl 23, Sayı 87, s. 98.

<sup>18</sup> E. 1990/12, K. 1991/7, k.t. 4.4.1991, **Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi**, Sayı 27/1, s. 239-240.

yaratamaz. Bir disiplin cezası sayılabilecek meslekten geçici ve sürekli uzaklaştırmada programa uymama ya da başarılı olamama eylemleri belirlenmişse de ‘uymama’nın tanımı yapılmamış, hangi eylemlerin uymama sayılacağı açıklanmamıştır. İçeriği çok geniş ve değişik biçimde yorumlanmaya elverişli ‘uymamak’ kavramı, buna bağlı disiplin cezalarının uygulanmasında anlayış, yorum ve değerlendirme ayrılıklarına dayalı olarak eşitsizlik, çelişki haksızlık doğurabileceği gibi yönetime, heran keyfiliğe dönüşmesine olanak verecek, geniş bir takdir yetkisi tanımaktadır. Kanunsuz suç ve ceza olmaz ilkesi uyarınca bir hukuk devletinde, ceza yaptırımına bağlanan her eylemin tanımını yapılımalı suçlar kesin biçimde ortaya konulmalıdır.”<sup>19</sup>

Yüce, disiplin hukukunda “kanunilik ilkesi”nin geçerli olduğunu, fakat bu ilke uygulanırken disiplin hukukunun kendine özgü düzenleme tarzına riayet edilmesi gerektiğini savunmaktadır. Yüce’ye göre, “disiplin hukukunda suç kavramları (tanımları, tipleri) ceza hukukundakine nisbetle daha genel ve esnek olabilir. Aralıklı (mütevafit) cezalarda cezanın alt sınırı ile üst sınırı (taban ile tavan) arasındaki mesafe daha geniş olabilir. Cezaların seçenekli (mütenavip) olmaları sağlanabilir.”<sup>20</sup> Ancak, mevzuat incelendiğinde, bu esnekliğin, kanunilik ilkesinin bir gereği olan belirlilik ilkesini zedeleyici oranlarda kullanıldığı görülmektedir. Disiplin cezalarına genellikle kanuni tip belirsiz tanımlanmaktadır. Örneğin, uyarma cezasını gerektiren suç tipleri arasında, “devlet memuru vakarına yakışmayan tutum ve davranışta bulunmak”, “görevine veya iş sahiplerine karşı kayıtsızlık göstermek veya ilgisiz kalmak” gibi belirsiz disiplin suç tipleri vardır. Kınama cezası için, “verilen emirlere itiraz etmek”, “hizmet dışında memurun itibarı ve güven duygusunu sarsacak nitelikte davranışlarda bulunmak”; aylıktan kesme cezası için “toplu müracaat veya şikayet etmek” şeklinde saptanan kanuni tipler de belirsizliğe örnek gösterilebilir. Kanuni tipin özensiz saptandığı da görülmektedir. Örneğin, Devlet Memurları Kanunu’nun, “görevi sırasında amire hal ve hareketi ile saygısız davranmak” kınamayı gerektirirken, “görev sırasında amirine sözle saygısızlık etmek” aylıktan kesmeyi gerektirmektedir.

Disiplin suç tiplerindeki belirsizliğin yanısıra “açıklık (belirlilik)” ilkesini zedeleyen bir diğer husus da, disiplin suçları için kıyas imkanının öngörülmesi olmasıdır. Devlet Memurları Kanunu’nun 125. maddesinde disiplin cezaları ve suçları ayrı ayrı sayılarak belirtilmiş, maddenin sonunda ise kıyas imkanı getirilmiştir. Buna göre, “(...) sayılan ve disiplin cezası verilmesini gerektiren fiil ve hallere nitelik ve ağırlıkları itibarıyla benzer eylemlerde bulunanlara da aynı neviden disiplin cezaları verilir.” Yükseköğretim Kurumları Yönetici, Öğretim Elemanı ve Memurları Disiplin Yönetmeliği’nin 12. maddesinde de aynı hüküm tekrarlanmaktadır.

<sup>19</sup> E.1987/16, K.1988/8, k.t. 19.4.1988, *Anayayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 24, s. 109.

<sup>20</sup> Yüce, a.g.k., s. 9.



### **Bir Fiille Disiplin Mevzuatının Birden Fazla Hükmünün İhlali Durumu**

Bir fiille disiplin mevzuatının birden fazla hükmünün ihlali (fikri içtima) durumunda, cezalandırmanın nasıl yapılacağı konusunda mevzuatta bir hüküm bulunmamaktadır. Ancak, gerek uygulamada gerekse öğretide, işlediği bir eylem ile yasanın çeşitli kurallarını çiğneyen kimseye en ağır cezayı öngören hükmün uygulanması gerektiği kabul edilmektedir. Danıştay, fikri içtimanın disiplin cezaları bakımından da uygulanabileceğine karar vermiştir:

“Davalı idare, davacının bu eylemini, önce, Emniyet Örgütü Disiplin Tüzüğü’nün 7/2 maddesinde belirtilen ‘astlarını veya aynı rütbedeki arkadaşlarını dövmek’ olarak nitelendirip, 12 ay uzun süreli durdurma cezası vermiş, aynı kararla bu eylemi ile davacının, aynı zamanda söz konusu tüzüğün 6. maddesinin 5. bendinde belirtilen ‘hizmet dışında resmi sıfatının gerektirdiği saygınlığı ve güven duygusunu sarsacak eylem ve davranışları bulunmak’ suçunu da işlediği gerekçesi ile 4 ay kısa süreli durdurma cezası ile de cezalandırılması yolunda karar vermiştir. Gerek uygulamada gerekse öğretide, işlediği bir eylem ile yasanın çeşitli kurallarını çiğneyen kimseye o kurallardan en ağır cezayı kapsayan cezanın verilmesi gerektiği kabul edilmektedir. Bu durumda, davacıya birden fazla disiplin kuralını ihlal eden eylemi nedeniyle hem 4 ay kısa süreli durdurma, hem de 12 ay uzun süreli durdurma cezası verilmesine ilişkin işlemin 4 ay kısa süreli durdurma cezasına yönelik kısmında hukuki isabet bulunmamaktadır.”<sup>21</sup>

Avrupa Birliği Personel Tüzüğü’nün 86. maddesinin 3. fıkrasında, “bir ihlale birden fazla disiplin cezası verilemez” hükmü yer almaktadır.

### **Disiplin Kovuşturmasının Ceza Muhakemesinden Bağımsızlığı**

Devlet Memurları Kanunu’nun 125. maddesinin son fıkrası hükmüne göre, “(...) disiplin kovuşturulmasının yapılmış olması, fiilin genel hükümler kapsamına girmesi halinde, sanık hakkında ayrıca ceza kovuşturulması açılmasına engel teşkil etmez.”

Devlet Memurları Kanunu’nun 131. maddesine göre, “aynı olaydan dolayı memur hakkında ceza mahkemesinde kovuşturmaya başlanmış olması, disiplin kovuşturmasını geciktirmez. Memurun Ceza Kanunu’na göre mahkum olması veya olmaması halleri, ayrıca disiplin cezasının uygulanmasına engel teşkil etmez.” Yükseköğretim Kurumları Yönetici, Öğretim Elemanı ve Memurları Disiplin Yönetmeliği’nin 20. maddesinde benzer düzenleme yer almaktadır.

Devlet Memurları Kanunu’nun 125. maddesinin son fıkrası hükmüne göre “(...) disiplin kovuşturulmasının yapılmış olması, fiilin genel hükümler kapsamına girmesi halinde, sanık hakkında ayrıca ceza kovuşturulması açılmasına engel

<sup>21</sup> Danıştay 10. Daire, E. 1984/399, K. 1985/244, k.t. 18.2.1985, *Danıştay Dergisi*, Yıl 21, Sayı 81, s. 352.

teşkil etmez.” Yükseköğretim Kurumları Yönetici, Öğretim Elemanı ve Memurları Disiplin Yönetmeliği 20. maddesinin son fıkrasında da “disiplin soruşturması veya sonuçlar, ceza soruşturmasını etkilemez” hükmü yer almaktadır.

Disiplin soruşturmasının ceza muhakemesini beklememesi ilkesi çeşitli sorunlar yaratabilmektedir. Disiplin soruşturması sonuçlanıp disiplin cezası verildikten sonra, ceza mahkemesinden, maddi unsurun oluşmadığı, fiilin başka bir kişi tarafından gerçekleştirildiği veya olayda hukuka uygunluk nedenlerin bulunduğu gerekçesiyle beraat kararı verilmesi durumunda kararın etkisi ne olacaktır? Öğretilen ve içtihatlarında, hukuka aykırı olsa bile disiplin cezalarının idarece geri alınmasının mümkün olmadığı kabul edilmektedir: “Yetkili kurul ve makamlarca verilip, varsa itiraz ve onay mercilerinden geçip kesinleşen disiplin cezası kararlarının sicilinden silinme süresi geçtikten sonra prosedürüne uygun olarak hükümsüz kılınması hali hariç, geri alınması, yerine başka bir cezanın verilmesi veya herhangi bir sebeple kaldırılması mümkün değildir.”<sup>22</sup> Danıştay da, disiplin cezalarında geri almanın mümkün olmadığına karar vermiştir:

“(…) gerek doktrinde gerekse uygulamada, disiplin cezası olma niteliğini taşıyan idari işlemlerin disiplin cezası vermeye yetkili kurullar yönünden de bağlayıcı ve kesin nitelik taşıdığı, kararı veren kurulca dahi geri alınamayacağı tartışmasızdır.”<sup>23</sup>

Ayrıca, Devlet Memurları Kanunu’nun 127. maddesinde, disiplin soruşturması için zamanaşımı süreleri öngörülmüştür. Aşağıda da görüleceği gibi disiplin mevzuatında zamanaşımının durması ve kesilmesine ilişkin herhangi bir düzenleme yer almamaktadır. Bu durumda, sebep unsuru ceza mahkemesinin kararıyla geçersizleşen disiplin cezasını ortadan kaldırmak için iptal davası açmaktan başka yol kalmamaktadır. Dava açma süresi, sonradan ortaya çıkan yeni bir durum olduğu için, ceza mahkemesi kararından başlatılacaktır.

Yabancı hukuklarda bizdekinden farklı bir uygulama mevcuttur. İtalyan Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu’na göre, disiplin cezasını gerektiren bir suçtan dolayı adli kovuşturmaya başlanmışsa, disiplin kovuşturmasının durdurulması ve adli kovuşturmanın sonucunun beklenmesi zorunludur.<sup>24</sup> “İngiltere’de disiplin cezasının uygulanmasına geçilmeden önce olayın ceza kanunlarının kapsamına girip girmediği hususunun daire tarafından soruşturulması yahut savcılıktan tavsiye istenmesi usul icabıdır.”<sup>25</sup> Avrupa Birliği Personel Tüzüğü’nün 88.

<sup>22</sup> Pınar, **a.g.k.**, s. 988.

<sup>23</sup> Danıştay 10. Daire, E. 1984/2635, K. 1985/700, Aktaran, Pınar, **a.g.k.**, s.989. Kanımca bu karar, disiplin cezalarında geri almaya ilişkin genel bir kural koymamaktadır. Dava konusu olan işlem, idarece verilen 1 yıl yarışlardan men cezasının, maddi olayın yalnız değerlendirildiği gerekçe gösterilerek geri alınması ve yerine müebbet men cezası verilmesi işleminin iptalidir. Aslında kararla ortaya çıkan disiplin cezalarında aleyhe düzeltme yasağı ilkesinin geçerli olduğudur.

<sup>24</sup> Aktaran, Dönmezer-Erman, **a.g.k.**, s. 389.

<sup>25</sup> Cemil Cem, “Disiplin ve Disiplin Hukuku”, **Ankara Barosu Dergisi**, Sayı 5, 1969, s. 830.

maddesinin son fıkrasına göre, “memur, aynı eylemlerden dolayı ceza kovuşturmasına uğramışsa, disiplin cezasına ilişkin karar ancak, mahkemenin kararından sonra verilebilir”.

### **Ceza Mahkemesi Kararlarının Disiplin Kovuşturmasına Etkisi**

Bir kamu görevlisinin disiplin suçu oluşturan fiili aynı zamanda, bir suç da oluştuyorsa ve bu suç nedeniyle muhakeme yapılmış ve karar verilmişse kararının disiplin soruşturmasına etkileri ceza muhakemesinin, disiplin soruşturmasından önce veya disiplin soruşturması sırasında sonuçlanmış olması olasılığına göre ele alınabilir. Ceza muhakemesinin, disiplin cezası verildikten sonra sonuçlanması “disiplin soruşturmasının ceza muhakemesini beklemeyeceği” kuralı çerçevesinde değerlendirilebilir. Disiplin soruşturması sürerken verilen ceza mahkemesi kararı disiplin soruşturmasında etkili olacaktır. Ceza mahkemesi kararlarının disiplin soruşturmasına etkisinde, ceza mahkemesi kararlarının ceza-dışı yargılamaya etkisine ilişkin ilkeler geçerli olacaktır.

Genel kural olarak, “ceza yargısı, olayın belirlenmesi bakımından ceza-dışı yargılama makamlarını da bağlar. Bu bağlayış, hukuki mesele bakımından olmasa da, sadece olay belirlenmesi bakımından bir otorite kabul edildiğini gösterir.”<sup>26</sup>

### **Mahkumiyet Alınmasının Disiplin Cezası Verilmesini Gerektirdiği Durumlar**

Mahkumiyet alınmasının disiplin cezası verilmesini gerektirdiği durumlarda, mahkumiyet kararı disiplin cezasının sebep unsurunu oluşturmaktadır. Bu durumda, disiplin soruşturması için ceza mahkemesinden çıkacak karar beklenir; beraat kararı disiplin cezası verilmesini engeller ve mahkumiyet kararı disiplin cezası verilmesini zorunlu kılar. Mülga, Memurın Kanunu 49. maddesinde bu tip bir disiplin cezası bulunmaktaydı, ancak Devlet Memurları Kanunu’nda ceza mahkumiyeti sonucu otomatik olarak uygulanması gereken bir disiplin cezası bulunmamaktadır.

### **Olayın Gerçekleşmediğine veya Sözkonusu Kişi Tarafından Gerçekleştirilmediğine İlişkin Ceza Mahkemesi Kararları**

Olayın gerçekleşmediğine veya sözkonusu kişi tarafından gerçekleştirilmediğine ilişkin ceza mahkemesi kararı, disiplin soruşturmasını bağlayacaktır. Danıştay, kesinleşen karar sonucu beraat eden davacının zimmet suçu işlemesi ne-

<sup>26</sup> Nurullah Kunter, **Muhakeme Hukuku Dahı Olarak Ceza Muhakemesi Hukuku** , 9. Bası, İstanbul, Beta Basım Yayım, 1989, s. 302.

deniyle işten çıkarılmasında isabet görmemiş ve iptal talebini reddeden ilk derece kararını bozmuştur:

“Olayda, davacı üzerine atılı suç, aynı zamanda ceza yasasına göre de suç niteliğindedir. Bir kamu görevlisinin, üzerine atılı disiplin suçu, ceza yasasına göre de suç niteliğinde ise ceza yargılaması sonucunda suçun unsurlarının oluşmadığı ya da suçun o kişi tarafından işlenmediği mahkeme kararlarıyla saptamışsa, böyle bir ceza mahkemesi kararının disiplin hukuku yönünden bağlayıcı olacağı açık bulunmaktadır.”<sup>27</sup>

Danıştay’ın, ceza muhakemesi, disiplin soruşturması ilişkisi hakkında genel saptamalar içeren kararına göre:

“yürütülen kamu hizmetinin gerekli şekilde görülmesini, memurun görevine bağlılığını ve memur statüsünün korunmasını sağlamaya yönelik disiplin cezaları, kamu düzenini korumak ve toplumu savunmak esasına dayanan ceza yasalarının getirdiği cezalardan farklı nitelik taşırlar. Bu nedenle bir kamu görevlisinin ceza yasasına göre mahkum olması veya olmaması, kamu görevlisinin eyleminin, personel hukukuna göre değerlendirilmesine ve disiplin suçu kabul edilip, disiplin cezasıyla cezalandırılmasına engel değildir.

Nitekim, Sosyal Sigortalar Kurumu Genel Müdürlüğü Personel Yönetmeliğinin 140. maddesinde; 657 sayılı Yasanın 131. maddesine paralel biçimde, personel hakkında, aynı olaydan dolayı yargı organlarında kovuşturmanın başlamış olmasının, disiplin kovuşturmasını önlemeyeceği; personelin mahkum olmasının veya hakkında beraat, men’i muhakeme ya da takipsizlik kararı, suçun işlenmediği veya o kişi tarafından işlenmediğini kesin olarak ortaya çıkardığında, ilgili hakkında disiplin kovuşturması yapılamayacağı ve disiplin cezası verilemeyeceği; verilmişse bu cezanın kaldırılacağı ayrıca belirtilmiştir.

Fakat bir kamu görevlisinin üzerine atılı disiplin suçu, aynı zamanda ceza yasasına göre de suç niteliği taşıyorsa ve ceza yasasına göre yapılan soruşturma veya yargılama sonucunda ilgili suçsuz görülmüşse, artık ilgilinin üzerine atılı suçu işlenmediğinin kabulü zorunludur. Ceza yasasına göre yapılan soruşturma veya yargılama sonucu saptanamayan bir suçun disiplin soruşturması dayanak alınıp işlenmiş olduğunun kabulüne olanak yoktur. Kuşkusuz bu husus da, kamu görevlisinin üzerine atılı suça ilişkin olayın, personel hukukuna göre, başka yönlerden değerlendirilmesine, saptandığı takdirde başka bir disiplin suçu nedeniyle ceza verilmesine engel değildir.”<sup>28</sup>

Danıştay, sahte fatura düzenleyerek ve sahte olduğunu bildikleri sahte fatturları kullanarak vergi iadesi almaları nedeniyle disiplin cezası alan banka görevlilerinin, iptal istemini reddeden idare mahkemesi kararını, görevliler eylemlerinden ceza mahkemesinde beraat etmelerine, vergi dairesi ile aralarında uzlaşmaya gidilerek vergi cezası ödemelerine rağmen onamıştır:

<sup>27</sup> Danıştay 10. Daire, E. 1990/1731, K. 1990/1248, **Danıştay Dergisi**, Yıl 21, Sayı 81, s. 352.

<sup>28</sup> Danıştay 10. Daire, E. 1984/907, K. 1984/1860, k.t. 12.11.1984, Aktaran, Pınar, **a.g.k.**, 1997, s. 1068.

“(...) davacı hakkında adli yargı yerince aklanma kararı verilmesi ve 2978 sayılı Vergi İadesi Hakkında Yasa uyarınca işlem yapılması, aynı eylem için disiplin kuralları uygulanarak ceza verilmesine engel değildir.”<sup>29</sup>

### **Delil Yetersizliği Nedeniyle Verilen Beraat Kararları**

Delil yetersizliği nedeniyle verilen beraat kararının, yani iddianın aksinin sabit olduğunu söylemeyen yani olayı belirlemeyen ve sadece suç sabit olmadığı diyen beraat kararları hukuk mahkemesini bağlamaz. Aynı ilke disiplin soruşturması açısından da geçerlidir. Danıştay delil yetersizliği nedeniyle verilmiş beraat kararının disiplin soruşturmasını bağlamayacağını ek gerekçeler ve deliller bulunması durumunda beraata rağmen disiplin cezası verilebileceğini kabul etmektedir. Emniyet Müdürlüğü Hava Limanı Koruma Şube Müdürlüğü'nde görevli bulunduğu sırada yurt dışına sahte pasaport ve sahte vize ile çıkış yapmak isteyen kişilerin pasaportlarına çıkış kaşesi vurduğunun tespit edilmesi ileri sürülen polis memuruna, ceza davasında beraat etmesine karşın meslekten çıkarma cezası verilmiş; işlem, beraat kararının işlemin sübuta ermediğini gösterdiği gerekçesiyle iptal edilmiş, Danıştay iptal kararını, delil yetersizliği nedeniyle beraatın, ek gerekçeler bulunması durumunda, disiplin cezası verilmesini engellemeyeceği gerekçesiyle bozmuştur:

“Dava ve soruşturma dosyasının incelenmesinden, davacının alınan ilk ifadesinde para karşılığı sahte pasaport ve sahte vize ile yurtdışına çıkmak isteyenlerin pasaportlarına çıkış kaşesi vurduğunu, bu amaçla en son (...) adlı şahısla para karşılığı üç kişinin sahte pasaportla yurtdışına çıkışını sağlama konusunda anlaştığını beyan ettiği, ...’ın da soruşturmacıya verdiği ifadede bu hususu doğruladığı ancak davacının aynı olay ve eylem nedeniyle yargılandığı ceza davasında delil yetersizliği gerekçesiyle aklanıldığı anlaşılmaktadır. Bu durumda gerek olayın oluş biçimi, gerekse davacının adli yargıda beraat etmiş olması ve davacının geçmiş hizmetleri ve sicilleri ile ilgili olarak davalı idarece olumsuz ve kötü olduğu yolunda bir iddia da bulunmamış olması gözönünde bulundurularak bir alt ceza ile cezalandırılması gerekmektedir. İdare mahkemesince dava konusu işlemin bu gerekçe ile iptal edilmesi gerekirken, davacının işleminin sübuta ermediği gerekçesiyle iptalinde hukuka uyarlık yoktur.”<sup>30</sup>

Danıştay, bir başka kararında, delil yetersizliği nedeniyle verilen beraat kararının disiplin soruşturmasına etkisine ilişkin daha açık bir değerlendirmede bulunmuştur:

“Bir kamu görevlisinin üzerine atılı disiplin suçu aynı zamanda ceza yasasına göre de suç niteliğinde ise ve ceza yargılaması sonucunda suçun unsurlarının oluşmaması ya da suçun o kişi tarafından işlenmediğinin saptanması gerekçesiyle ilgili beraat etmiş ise, bu beraat kararının disiplin cezası verilmesindeki bağlayıcılığı tartışmasıdır.

<sup>29</sup> Danıştay Dergisi, Yıl 26, Sayı 90, 1996, s. 872-874.

<sup>30</sup> Danıştay 8. Daire, E. 1995/3666, K. 1995/4612, Danıştay Dergisi, Yıl 26, Sayı 91, 1996, s. 822.

Ancak delil yetersizliği nedeniyle verilen beraat kararı disiplin cezası verilmesi konusunda mutlak anlamda bağlayıcı nitelikte değildir. (...) Bu nedenle, davacının, delil yetersizliğinden beraat etmesi karşısında dayın disiplin soruşturması sırasında toplanan deliller ve tanık ifadeleriyle irdelenmesi gerekmektedir.”<sup>31</sup>

### **Hukuka Uygunluk Nedenleri Bulunması Durumunda Verilen Beraat Kararları**

Hukuka uygunluk nedenleri bulunması durumunda verilen beraat kararı, o fiille disiplin cezası verilmesini engeller. Hukuka uygunluk nedenlerinin etkisi tüm hukuk düzeni bakımından geçerlidir. “Bu nedenlerin bulunması halinde, fiilin sadece ceza hukuku yönünden değil, tüm hukuk düzeni yönünden hukuka uygun hale geldiği” kabul edilmektedir.<sup>32</sup>

### **Cezaların Mahkemece Tecil Edilmiş Olması ve Diğer Durumlar**

Devlet Memurları Kanunu’nun koyduğu, ceza muhakemesi ile disiplin soruşturmasının bağımsızlığı genel ilkesi gereği cezaların mahkemece tecil edilmiş olması, disiplin cezası uygulanmasını engellemez. Ancak, disiplin cezasının mahkumiyet koşuluna bağlı olduğu durumlarda, cezanın tecil edilmiş olmasının disiplin cezası verilmesini de etkileyeceğini düşünüyoruz. “Takibi şikayete bağlı olan suçlarda da, şikayetten vazgeçilmesiyle dava düşse bile takibi şikayete bağlı suç teşkil eden eylem disiplin cezasını gerektiriyorsa memura disiplin cezası verilebilir.”<sup>33</sup> Danıştay’a göre, aynı zamanda ceza yasasına göre de suç oluşturan bir fiil için kovuşturma izni verilmemiş olması disiplin cezası vermeye engel değildir:

“Eylemde suç unsuru görülmeyle kovuşturma izni verilmemiş olması, disiplin cezalarının mahiyetine göre, aynı eylemden dolayı disiplin cezası uygulanmasına engel değildir.”<sup>34</sup>

### **Disiplin Kovuşturmasında Savunma Hakkı**

Anayasa’nın 129. maddesinin 2. fıkrasına göre, “memurlar ve diğer kamu görevlileri ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve bunların üst kuruluşları mensuplarına savunma hakkı tanınmadıkça disiplin cezası verilemez.”

Disiplin cezalarında savunma hakkı genel olarak Devlet Memurları Kanunu’nun 130. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, “Devlet memuru hakkında savunma hakkı alınmadan disiplin cezası verilemez. Soruşturmayı yapanın veya

<sup>31</sup> Danıştay 10. Daire, E. 1987/1721, k.t.27.10.1987, Aktaran, Pınar, **a.g.k.**, 1997, s. 1068.

<sup>32</sup> Toroslu, **a.g.k.**, s. 78.

<sup>33</sup> Erol Dünder, “Milli Eğitim Teşkilatı Mensuplarına İlişkin Disiplin Cezaları ve Yargı Denetimi”, **Danıştay Dergisi**, Yıl 18, Sayı 68-69, s. 34.

<sup>34</sup> Danıştay Dava Daireleri Kurulu, E.1966/292, K.1970/537, Aktaran, Pınar, **a.g.k.**, s. 1107.

disiplin kurulunun 7 günden az olmamak üzere verdiği süre içinde veya belirtilen bir tarihte savunmasını yapmayan memur savunma hakkından vazgeçmiş sayılır.” Yükseköğretim Kurumları Yönetici, Öğretim Elemanı ve Memurları Disiplin Yönetmeliği’nin 24. maddesinde de aynı hüküm yer almıştır. Devlet Memurları Kanunu’ndaki düzenlemeden farklı olarak sözkonusu Yönetmeliğe göre, “sanığa gönderilen yazıda, hakkında disiplin soruşturması açılan fiilin neden ibaret bulunduğu, savunması belirtilen sürede yapmadığı takdirde savunmasından vazgeçmiş sayılacağı bildirilir.” Savunma hakkından vazgeçmiş sayılma, memurun işlediği suçu ikrar anlamına gelmez, suçluluğuna elde mevcut bilgi ve belgelere göre karar verilecektir.<sup>35</sup>

Anayasa Mahkemesi, 1961 döneminde, disiplin cezalarında savunma hakkını düzenleyen Anayasa hükmünün, disiplin cezası öngören yasada savunmaya ilişkin bir düzenleme olmaması durumunda doğrudan uygulanacağına karar vermiştir.<sup>36</sup>

Soruşturma sırasında alınan sanık ifadesi, savunma olarak kabul edilmemektedir.<sup>37</sup> Sanığa ayrıca usulüne uygun olarak savunma imkanı tanınmalıdır. Danıştay kararına göre:

“(…) müfettişlerce yapılan inceleme sırasında, hakkında inceleme yapılan memurun sadece, olay hakkında bilgisi alınmakta olup, ifade alınması şeklinde de adlandırılan bu işlem, savunma olarak kabul edilemeyeceği için, savunmanın bundan ayrı olarak ve disiplin cezası vermeğe yetkili amir veya merci tarafından alınması gerekmektedir.”<sup>38</sup>

Müfettişler veya muhakkikler tarafından yapılan inceleme sırasında alınan ifade savunma yerine geçmez. Ceza verilmeden önce savunma alınmalıdır. “Eğer sicil amiri, atamaya yetkili amir veya yüksek disiplin kurulu ceza vermeye karar vermişlerse, ilgiliye savunmasını yapması için, hakkında ileri sürülen iddiaları açıklayan bir yazı gönderilir ve savunma için süre verilir.”<sup>39</sup>

Bu genel savunma hakkının yanı sıra, memurluktan çıkarma cezalarında, memura, sınırlı olarak, idare elindeki belgeleri inceleme hakkı tanınmaktadır. 129. maddenin 2. fıkrasına göre, “hakkında memurluktan çıkarma cezası istenen memur, sicil dosyası hariç soruşturma evrakını incelemeye, tanık dinletmeye, disiplin kurulunda sözlü veya yazılı olarak kendisi veya vekili vasıtasıyla sa-

<sup>35</sup> Pınar, **a.g.k.**, 1997, s. 981.

<sup>36</sup> E.1963/174, K.1963/115, k.t. 20.5.1963, **Anayasa Yargısı (föyvolan)**, Cilt 1, s. 41/2.

<sup>37</sup> Danıştay Mürettep Daire, E. 1978/7650, K. 1980/964, k.t. 28.2.1980, Aktaran, Erol Dünder, “Emniyet Teşkilatı Mensuplarına İlişkin Disiplin Cezaları ve Yargı Denetimi”, **Danıştay Dergisi**, Yıl 16, Sayı 62-63, s. 23.

<sup>38</sup> Danıştay 3. Daire, E. 1973/11072, K. 1973/269, k.t. 25.9.1973, Aktaran, Pınar, **a.g.k.**, 1997, s. 1060.

<sup>39</sup> Mehmet Karaduman, **Memur Muhakemesi Hukuku ve Memur Suçları**, Ankara, Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Yayını No. 1980/224, 1980, s. 78.

vunma yapma hakkına sahiptir (aynı yönde, Yükseköğretim Kurumları Yönetici, Öğretim Elemanı ve Memurları Disiplin Yönetmeliği'nin 43. maddesi).

Danıştay genel savunma hakkında olduğu gibi, sanığın, 129. maddedeki hakkını kullanabilmesi için idarenin bildirimde bulunması gerektiğine karar vermiştir:

“(...) sözü edilen 2 nci fıkrada yer alan haklarını kullanıp kullanmayacağı yolunda ilgiliye usulüne göre bir bildirim yapılması zorunludur. Bu gerek yerine getirilmeden verilen ve en ağır ceza olan devlet memurluğundan çıkarma cezası yöntem bakımından kanuna aykırı bulunmaktadır.”<sup>40</sup>

Danıştay'ın farklı sonuca ulaştığı kararı da mevcuttur.

“(...) temyizen incelenen kararda belirtilenin aksine, yasada öngörülmemiş olması karşısında, Yüksek Disiplin Kurulunun, ilgilinin savunmasını isteme dışında, 657 sayılı yasanın 129. maddesi ikinci fıkrasında yazılı hakları kullanıp kullanmayacağı konusunda ilgiliye bildirim yapma zorunluluğu bulunduğunu kabule olamak görülmemektedir. Savunması istenilen ilgilinin, 657 sayılı yasanın 129. maddesi ikinci fıkrasından doğan haklarını kullanmak üzere kendisinin başvurusunun gerektiği açıktır.”<sup>41</sup>

Sanığa savunma hakkı tanınmadan yapılan soruşturmanın ve verilen cezanın sakatlanacağı açıktır. Uyarma ve kınama cezalarına karşı yargı yolunun kapalı olduğunu kabul eden Dündar, bu sakatlığın, ileri derece olduğunu ve bu nedenle “uyarma ve kınama cezalarına karşı kanunla dava yolu kapatılmış olsa dahi, savunma hakkı tanınmadan verilmiş bu cezalara ilişkin kararların, anayasa emrinin gereği olarak, sadece savunma alınmadığı nedeniyle, idari yargı mercilerinde dava yolu ile denet(lenebileceğini)” ileri sürmektedir.<sup>42</sup>

### **Affin Disiplin Cezalarına Etkisi**

Disiplin cezası almış olanlar için dönem dönem af kanunları çıkarılmaktadır. Örneğin, 3249 sayılı Memurlar ile Diğer Kamu Görevlilerinin Bazı Disiplin Cezalarının Affı Hakkında Kanun'un<sup>43</sup> 1. maddesiyle, yasanın yürürlüğe girdiği 3.1.1986 tarihinden önce işlenmiş fiiller sebebiyle kurumla sürekli ilişki kesilmesi sonucunu doğuran disiplin cezaları ile yer değiştirme cezaları dışında, yasa, tüzük ve yönetmelikler gereğince memurlar ve diğer kamu görevlileri ile bu görevlerde bulunmuş olanlar hakkında verilmiş disiplin cezalarının bütün sonuçlarıyla affedildiği hükme bağlanmıştır.

Genel kural cezalara ilişkin genel affın disiplin cezalarını etkilememesidir. Erem'e göre, “genel af sadece fiilin suç vasfını ortadan kaldırır. Geçmiş

<sup>40</sup> Danıştay 10. Daire, E. 1984/1949, K. 1984/1948, Aktaran, Pınar, **a.g.k.**, 1997, s. 1060.

<sup>41</sup> Danıştay 10. Daire, E.1987/464, K.1987/1392 k.t. 24.6.1987, Aktaran, Pınar, **a.g.k.**, 1997, s. 1093.

<sup>42</sup> Erol Dündar, **a.g.k.**, s. 25.

<sup>43</sup> **Resmi Gazete**, 3.1.1986/18977.



tamamiyle silmek hususunda kanun vazı fiili imkansızlık karşısındadır. Bu sebeple fiilin ceza hukukundan gayrı sahalarda tevlit ettiği neticeler bakidir.”<sup>44</sup> Örneğin, 780 sayılı Af Kanunu’nun 16. maddesinde disiplin cezalarının aflla kaldırılmadığı açıkça belirtilmiştir. Yasa koyucunun cezalara ilişkin af kanunlarına disiplin cezalarını da kapsama alacak şekilde hüküm koyması mümkündür.

Genel kural cezalara ilişkin affin disiplin cezasına etkisizliği ise de, ceza mahkumiyeti alınmış olması koşuluna bağlı olan disiplin cezaları, genel aflla ortadan kalkar. Zira, disiplin cezasının sebep unsurunu oluşturan ceza mahkumiyeti genel aflla ortadan kalkmaktadır. Devlet Memurları Kanunu’nda ceza mahkumiyeti sonucu otomatik olarak uygulanması gereken bir disiplin cezası bulunmamaktadır. 48. maddede, “ceza mahkumiyeti almış olmama” memuriyete alınma koşulları arasında sayılmıştır. 98. maddede de memuriyete alınma şartlarının bulunmadığının sonradan anlaşılması veya bu şartların sonradan kaybedilmesi durumunda memuriyetin sona ermesi düzenlenmiş bulunmakla birlikte bu bir disiplin cezası değildir.

### Disiplin Suçlarında Zamanaşımı

Devlet Memurları Kanunu’nun 127. maddesi, disiplin suçları için zamanaşımı öngörmektedir. Buna göre, fiilin işlendiğinin öğrenildiği tarihten itibaren, uyarı, kınama, aylıktan kesme ve kademe ilerlemesinin durdurulması cezalarında bir ay; memurluktan çıkarma cezasında altı ay içinde disiplin kovuşturmasına başlanılmadığı takdirde disiplin cezası verme yetkisi zamanaşımına uğrar. Bu süre de, iki yıllık genel zamanaşımı süresiyle sınırlanmıştır: “Disiplin cezasını gerektiren fiil ve hallerin işlendiği tarihten itibaren nihayet iki yıl içinde disiplin cezası verilmediği takdirde ceza verme yetkisi zamanaşımına uğrar.” Aynı düzenleme, Yükseköğretim Kurumları Yönetici, Öğretim Elemanı ve Memurları Disiplin Yönetmeliği’nin 19. maddesinde de yer almaktadır.

Disiplin suçlarında zamanaşımı uygulamasına ilişkin aşağıdaki Danıştay kararını örnek gösterebiliriz:

“Dava dosyasının incelenmesinden (...) Üniversitesi Yapı Teknik Daire Başkanlığında teknisyen yardımcısı olarak görev yapmakta iken Kayseri Endüstri Meslek Lisesi başlığı taşıyan 12.9.1989 gün ve 105 numaralı diplomayı 18.10.1989 tarihinde b-raz ederek teknisyen kadrosu aldığı ve bu nedenle maaş ve özlük haklarında artıştan yararlandığı, Milli Eğitim Müdürlüğünün 247.1992 gün ve 570/11480 sayılı yazıları ile diplomanın sahte olduğunun anlaşılması üzerine 3.8.1992 tarihli Rektörlük onayı ile açılan soruşturma sonunda, 9.12.1992 tarih ve 2249 sayılı Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı kararı uyarınca görevine son verildiği anlaşılmaktadır. (...) Bu durumda sahte diploma verme eylemi 18.10.1989 tarihinde gerçekleştiğine göre, Disiplin Yö-

<sup>44</sup> Faruk Erem, **Türk Ceza Hukuku Cilt II**, Onikinci Bası, Seçkin Kitabevi, Ankara, 1985, s. 420.

netmeliğinin anılan maddesi uyarınca iki yıl içinde disiplin cezası verilmemesi nedeniyle ceza verme yetkisi yönünden zamanaşımı bulunduğundan, davacının göreve son verme cezası ile cezalandırılmasında hukuka uyarlık bulunmamaktadır.<sup>45</sup>

İdari yargıdaki ya da ceza mahkemesindeki dava zamanaşımını keser mi? Zamanaşımı ceza mahkemesi kararını beklemeyi engeller mi? Danıştay'ın eski tarihli bir kararına göre, ceza yasasında gösterilen sübut sebeplerinin ve bu arada süre aşımının kıyas ve kapsamlı yorum yoluyla uygulanması mümkün değildir.<sup>46</sup> Pınar'a göre, "buradaki süreler hak düşürücü sürelerdir. Sürelerin kesilmesi veya durması sözkonusu değildir."<sup>47</sup> Bu kabulle yola çıkan Dündar, yargı-lamanın da zamanaşımının durma nedeni olamayacağını belirtmektedir. Dündar'a göre, "(...) disiplin cezası uygulanacak fiil ve hareketlerin tavsifinin, açılan dava sonunda, yargı organınca değiştirilmesi halinde de, yargı organının vassıflandırdığı biçimi ile eyleme uygulanması gereken cezanın kovuşturma süresi geçmiş ise, yeni vasfı ile o eyleme zamanaşımı nedeniyle ceza vermek mümkün olamayacaktır."<sup>48</sup> Danıştay, şekil noksanı nedeniyle verilen iptal üzerine idarenin disiplin suçları için öngörülen zamanaşımı süresiyle bağlı olmaksızın yeni işlem tesis edebileceğine karar vermiştir.

"İdarelerin yasayla saptanmış olan zamanaşımı süreleri dışında disiplin cezası vermeleri mümkün değildir. Ancak ilgili idarenin süresi içinde disiplin cezası vermesiyle zamanaşımı süresinin kesileceği açık olup, böyle bir durumda disiplin cezasının idari yargı yerince aynı konuda yeniden işlem tesisini gerektirecek biçimde iptali üzerine, zamanaşımı süresinin yeniden işletilmesi olanaksız bulunmaktadır. İdari yargı yerince şekil unsurundaki sakatlık nedeniyle bir idari işlemin iptali üzerine idare tarafından, şekil eksikliği giderilip aynı konuda yeniden işlem tesisi yoluna gidilmesi her zaman mümkündür."<sup>49</sup>

Ayrıca, zamanaşımı niteliği ve sonuçları taşımasa da 128. maddede disiplin kovuşturmasının sonuçlandırılması için düzenleyici süre öngörülmüştür. Bu süreye uymamanın yaptırımı Yasada belirtilmemiştir. Danıştay, bu sürenin çalışma düzeni ile ilgili olduğuna ve bu sürenin geçirilerek karar verilmesinin işlemi sakatlamayacağına karar vermiştir.<sup>50</sup>

Türk disiplin hukukunda geçerli olan disiplin soruşturması ile ceza kovuşturmasının bağımsızlığı ilkesinin zamanaşımı konusunda da geçerli olduğu kabul edilmektedir. Ceza soruşturmasının zamanaşımı ile düşmesi, disiplin cezasını

<sup>45</sup> Danıştay 8. Daire, E. 1993/174, K. 1994/749, **Danıştay Dergisi**, Yıl 26, Sayı 90, 1996, s. 876; aynı yönde, Danıştay 10. Daire, E.1988/2495, K.1991/1002, **Danıştay Dergisi**, Yıl 22, Sayı 82-83, 1992, s. 978.

<sup>46</sup> Danıştay Genel Kurulu, E. 1955/205, K. 1955/213, k.t. 12.7.1995, Aktaran, Pınar, **a.g.k.**, s. 1107.

<sup>47</sup> Pınar, **a.g.k.**, s. 975.

<sup>48</sup> Erol Dündar, **a.g.k.**, s. 40.

<sup>49</sup> Danıştay 10. Daire, E. 1989/2299, K. 1989/1735, k.t. 12.10.1989, Aktaran, Pınar, **a.g.k.**, s. 1094.

<sup>50</sup> Danıştay Mürettep Daire, E. 1980/8451, K. 1980/1541, k.t. 27.3.1980, Aktaran, Pınar, **a.g.k.**, s. 975.

etkilemez. Ceza yasası bakımından eylemin zamanaşımına uğramış olması, şartları varsa, disiplin cezası verilmesine engel değildir. Eğer disiplin cezası verilmesi ceza mahkumiyetine bağlı ise, eylem zamanaşımına uğramakla soruşturma yapılmamış ve dolayısıyla mahkumiyet kararı verilmemiş olacağından mahkumiyete bağlı disiplin cezası da verilemeyecektir.

### **Disiplin Suçlarında Tekerrür ve Hafifletici Neden**

Devlet Memurları Kanunu'nun 125. maddesine göre, "disiplin cezası verilmesine sebep olmuş bir fiil veya halin cezaların sicilden silinmesine ilişkin süre içinde tekerrüründe bir derece ağır ceza uygulanır. Aynı derecede cezayı gerektiren fakat ayrı fiil veya haller nedeniyle verilen disiplin cezalarının üçüncü uygulanmasında bir derece ağır ceza verilir."

Tekerrürün oluşması için ilk eylemden sonra disiplin kovuşturması yapılmış ve disiplin cezası verilmiş olması gerekir. Disiplin cezası verilmeden önce fiilin birkaç kez tekrarlanmış olması tekerrür kapsamına girmez. Bu husus, bir Danıştay kararında da belirtilmiştir:

"Tüzüğün yukarıda metni yazılı 14. maddesinden de anlaşılacağı gibi, bir eylemin tekrarı halinde bir derece ağır ceza uygulanmaktadır. Dava konusu olay da ise tekerrür değil eylemin idarece iddia edildiği üzere üçüncü kez yapılması sözkonusudur. Davacı hakkında bu madde uygulanmış ve davacının 12.11.1987 günlü polis disiplin kurulu kararı ile tekerrür nedeniyle görevine son verilmiştir. Bu durumda davacının eylemini tüzüğün 11. maddesi kapsamında değerlendirmesi gerekirken, üçüncü kez aynı disiplin suçunun işlendiğinden bahisle tekerrür hükmü ikinci kez uygulanmak suretiyle işlem tesisi mevzuata uygun bulunmamaktadır."<sup>51</sup>

Emniyet Örgütü Disiplin Tüzüğü'nün 10-13. maddelerinde ağırlaştırıcı nedenler öngörülmüştür. Amirin emrini yapmamak, görev yerinden ayrılmak, yazılı kağıt ve belgeleri yok etmek ve görevin yerine getirilmesinde hoşgörü ve savsaklama disiplin suçudur. Bu fiiller, uzun süreli olmuşsa, hizmetin durmasına, gecikmesine yol açmışsa ve devleti ya da kişileri zarara uğratmışsa ceza ağırlaşmaktadır.

Devlet Memurları Kanunu'nun 125. maddesine göre, "geçmiş hizmetleri sırasındaki çalışmaları olumlu olan ve iyi veya çok iyi derecede sicil alan memurlar için verilecek cezalarda bir derece hafif olanı uygulanır." Benzer düzenleme Emniyet Örgütü Disiplin Tüzüğü'nün 15. maddesinde de yer almaktadır.

<sup>51</sup> Danıştay 10. Daire, E. 1989/304, K. 1990/3069, *Danıştay Dergisi*, Yıl 22, Sayı 82-83, 1992, s. 985.

Bu hafifletici nedeninin uygulanması, idarenin takdirinde bulunmakla birlikte idarenin gerekçe göstermesi gerekmektedir:

“Tüzüğün 15. maddesi ile getirilen olanaktan suç işleyen kişinin yararlandırılıp yararlandırılmaması idarenin takdirine ilişkin ise de, maddedeki koşulları sağlayanların yararlandırılmaması nedenlerini açıklaması gerekir. Davacı kararın verildiği güne kadar üç adet takdirnamesi olduğunu, geçmiş hizmetlerinin olumlu vesicilinin de temiz olduğunu öne sürdüğünden, dosyada da aksi yönde bir bilgi ve belge bulunmaması karşısında durumunun 15. madde yönünden değerlendirildikten sonra bir karar verilmesi gerektiği(nden) davacının üzerine atılı suçu işlediğinin yargı kararı ile da kanıtlandığı ve idarenin tüzüğün 15.maddesinin uygulama zorunluluğu olmadığı gerekçeyle davayı reddeden idare mahkemesi kararında isabet bulunmamaktadır.”<sup>52</sup>

Danıştay, disiplin cezalarında ceza hukukunun genel prensiplerinin uygulanması gerektiğini kabul etmiş; bu çerçevede “haksız tahrik”in disiplin cezaları için hafifletici neden olduğuna karar vermiştir:

“İnzibati cezaları tatbik ederken, idari mevzuatta yazılı olmasa bile, Ceza hukuku prensiplerinin tatbiki iktiza eder. Bu itibarla haksız tahrik neticesinde ve mukabele ederek amirini tahkir eden memura verilen inzibati cezanın, hafifletilmesi lazım gelir.”<sup>53</sup>

Danıştay bir başka kararında da, disiplin cezası verilirken haksız tahrikin değerlendirilmesi gerektiğini hükme bağlamıştır.

“Emniyet Örgütü Disiplin Tüzüğü’nün 8. maddesi 4. ve 5. bentlerinde, amir ve üstlerine söz, yazı ve davranışla hakaret eden; amir ve üstünü döven veya dövme girişiminde bulunan emniyet mensuplarının meslekten çıkarma cezasıyla cezalandırılacağı hükme bağlanmıştır. Ancak, amirin ağır tahriki, hakareti veya dövme girişimi üzerine, amirle memur arasında meydana gelen karşılıklı hakaret ve dövme olaylarından dolayı memurun anılan tüzük hükümlerine göre meslekten çıkarılmasına olanak bulunmamaktadır. Amirin başlattığı karşılıklı hakaret ve dövme olayında memurun davranış ve eyleminin sözkonusu tüzüğün diğer hükümlerine göre değerlendirilmesi gerekmektedir.”<sup>54</sup>

### Disiplin Cezalarında İtiraz-Aleyhe Düzeltme Yasağı

Devlet Memurları Kanunu’nun 135. maddesine göre, “disiplin amirleri tarafından uyarma ve kınama cezalarına karşı itiraz, varsa bir üst disiplin amirine yoksa disiplin kurullarına yapılır. Aylıktan kesme, kademe ilerlemesinin durdurulması ve Devlet memurluğundan çıkarma cezalarına karşı idari yargı yoluna başvurulabilir.”

<sup>52</sup> Danıştay 8. Daire, E. 1991/1399, K. 1991/1677, **Danıştay Dergisi**, Yıl 22, Sayı 84-85, 1992, s. 570.

<sup>53</sup> Danıştay 5. Daire, E. 616, K. 3119, k.t. 23.2.1952, Aktaran, Dönmezer-Erman, **a.g.k.**, s.387/dpn. 53.

<sup>54</sup> Danıştay 10. Daire, E. 1990/1103, K. 1990/2547, **Danıştay Dergisi**, Yıl 22, Sayı 82-83, 1992, s. 982.

Yükseköğretim Kurumları Yönetici, Öğretim Elemanı ve Memurları Disiplin Yönetmeliği'nin 47. maddesine göre, “disiplin amirleri tarafından verilen uyarma ve kınama cezalarına karşı itiraz varsa bir üst disiplin amirine, yoksa disiplin kurullarına yapılabilir. Üst disiplin amiri veya disiplin kurullarının itiraz üzerine verdiği kararlar kesindir. Bu yönetmelikte yer alan disiplin cezalarına karşı idari yargı yoluna başvurulabilir.”

Devlet Memurları Kanunu'nun 135. maddesinin lafzi yorumundan uyarma ve kınama cezalarına karşı sadece itiraz yolunun mevcut olduğu, bu kararlara karşı idari yargıya başvurulmayacağı; diğer disiplin cezalarına karşı sadece idari yargı yolunun mevcut olduğu ve bunlara karşı itiraz yolunun mevcut olmadığı sonucu çıkmaktadır. Dündar'a göre, “haklarında idari yargı yoluna başvurulması mümkün olmayan uyarma ve kınama cezalarının kanunla idari itiraz yöntemi belirlenmiş olduğundan bu cezaların kaldırılması, geri alınması, değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılması için 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 11. maddesiyle tanınan üst makama yoksa işlemi yapan makama başvurma hakkının düşünülmemeyeceği gibi, bu hakkın disiplin cezalarının özelliklerinin gereği olarak, haklarında idari yargı yoluna başvurulabilecek olan disiplin cezaları için de kullanılması mümkün değildir. Bu cezalara karşı söz konusu madde hükmünden yararlanmak amacıyla üst veya yoksa aynı makama yapılan başvurular, idari dava açma süresinin geçirilmesine neden olurlar.”<sup>55</sup>

Devlet Memurları Kanunu'nun 135. maddesine göre, “disiplin amirleri ve disiplin kurulları tarafından verilen disiplin cezalarına karşı yapılacak itirazlarda süre, kararın ilgiye tebliği tarihinden itibaren 7 gündür. Bu süre içinde itiraz edilemeyen disiplin cezaları kesinleşir. İtiraz halinde; itiraz mercileri kararı gözden geçirerek verilen cezayı aynen kabul edebilecekleri gibi cezayı hafifletebilir veya tamamen kaldırabilirler. İtiraz edilmeyen kararlar ile itiraz üzerine verilen kararlar kesin olup, bu kararlar aleyhine idari yargı yoluna başvurulamaz.”

Devlet Memurları Kanunu'nun 135. maddesine göre, “itiraz halinde; itiraz mercileri kararı gözden geçirerek verilen cezayı aynen kabul edebilecekleri gibi cezayı hafifletebilir veya tamamen kaldırabilirler.”

Danıştay Ceza (Muhakemesi) hukukunun temel ilkelerinden biri olan aleyhe bozma yasağını disiplin cezalarının denetimi bağlamında idari yargıda da kullanmıştır:

“İdari işlemlerin iptali için dava açılabilmesi, ilgililerin menfaatlerinin ihlal edilmiş olması koşuluna bağlıdır. Getirilen bu koşulun doğal sonucu olarak, iptal davasında yargı denetiminin, davacının menfaat ilgisiyle sınırlı biçimde yapılması gerekir. İptal

<sup>55</sup> Erol Dündar, “Emniyet Teşkilatı ...”, *Danıştay Dergisi*, Yıl 16, Sayı 62-63, s. 25.

davasında, davacının menfaatinin, dava konusu işlemle belirlenen hukuki durumdan daha ağır biçimde ihlaline yol açacak şekilde karar verilmesine olanak bulunmamaktadır. Dava açma hakkını kullanan kişinin sözkonusu anayasal hakkını kullanması nedeniyle yargı kararıyla dava konusu işlemden daha aleyhte bir durumla karşı karşıya bırakılması düşünülemez. Bu durumda davacının 16 ay uzun süreli durdurma cezası ile cezalandırılmasına ilişkin işlemi, daha önce aynı olay nedeniyle 24 ay uzun süreli durdurma cezası ile cezalandırıldığından bahisle iptal eden mahkeme kararı yerinde görülmemiştir.”<sup>56</sup>

Danıştay’ın idari itirazda aleyhe düzeltme yasağı ilkesinin uygulanamayacağına ilişkin bir kararı da mevcuttur:

“Yüksek Haysiyet Divanının bölge haysiyet divanlarından gelen kararları inceledikten sonra uygun gördüğü takdirde ya aynen veya tadilen kabul ve tasdik edeceği hükmü kanunda yer almıştır. Buna göre adı geçen divanın, kararları aynen veya değiştirilerek kabul etme yetkisi bulunduğu şüphesizdir. Değiştirerek onama yetkisinin verilen cezayı artırıp eksiltmeyi de içerdiğinin kabulü, 6643 sayılı Kanunun öngördüğü sistemin bir gereğidir.”<sup>57</sup>

## Sonuç

Türk disiplin hukukunda “disiplin soruşturması ile ceza kovuşturmasının bağımsızlığı” ilkesi kabul edilmiş olmakla birlikte, bu durum, ceza ve ceza yargılama hukukunun ilkelerinin disiplin hukukuna tamamen yabancı olduğu anlamına gelmemektedir.

Disiplin cezası ile korunan hukuki değer ve menfaat, yani suçun konusu, ceza hukukundan farklı olarak, kamu hizmetlerinin gereği gibi yürütülmesiyle sağlanacak toplumsal değer ve menfaattir. Bununla birlikte uygulanan yaptırımların “cezaî” niteliği açıktır.

Disiplin hukuku, kamu hizmeti düzenini korumaya yönelik davranış kuralları ve bunların ihlalini izleyen hukuki sonuçları düzenlemesi nedeniyle geniş anlamda ceza hukuku (ya da klasik ceza hukukunu da kapsayacak şekilde, varlık ve menfaatlerin “cezaî sonuçlar”la korunduğu alanları ifade eden “cezalandırıcı hukuk”) içinde değerlendirilebilir.

Disiplin cezalarının da kişilerin hak ve hürriyetleri üzerinde ciddi sonuçlar doğurduğu, memurluk statüsünün, “kulluk” rejiminden farklı olarak yasal güvencelerinin bulunduğu ve özel bir statüde yer almalarının kamu görevlilerinin bireylere tanınan hak ve güvencelerden her konuda tamamen mahrum olmaları anlamına gelmediği akılda tutularak, hukukun evrimi içinde oluşan, insan hak-

<sup>56</sup> Danıştay 10. Daire, E. 1990/905, K. 1990/3076, *Danıştay Dergisi*, Yıl 22, Sayı 82-83, 1992, s. 976.

<sup>57</sup> Danıştay 8. Daire, E. 1990/1399, K. 1991/793, k.t. 29.4.1991, *Danıştay Dergisi*, Yıl 22, Sayı 82-83, 1992, s. 624.

larının ve hukuk devletinin korunmasının araçları olan ceza hukuku ve ceza yargılaması hukukunun genel ilkelerinin disiplin suçları için de *mutatis mutandis* uygulanması gerektiği kabul edilmeli; disiplin cezalarının uygulanması sürecinde ortaya çıkan sorunlar, “idarenin gerekleri”, “hizmet gerekleri” gibi tamamen takdiri ve kimi zaman da keyfi yaklaşımlarla değil, bu ilkelerle değerlendirilmeli ve çözölmelidir.